

Entwicklung und Zukunft der EU – Agrarhandelspräferenzen für die südlichen und östlichen Mittelmeeranrainerstaaten

Evolution and future of EU trade preferences for agricultural products from north African and Near-East countries

Harald Grethe und Stephan Nolte
Humboldt-Universität zu Berlin

Stefan Tangermann*
Georg-August-Universität Göttingen

Zusammenfassung

Die EU hat 2004 den 1995 begonnenen Prozess der Aushandlung von Assoziationsabkommen mit den südlichen und östlichen Mittelmeeranrainerstaaten abgeschlossen. Die unter diesen wie auch den vorangegangenen Abkommen gewährten Agrarhandelspräferenzen werden in diesem Beitrag anhand der Berechnung von Werten von Präferenzmargen in den verschiedenen Stadien der Entwicklung analysiert. Der Wert der Präferenzmargen für alle Mittelmeeranrainerstaaten betrug unter den Mitte der siebziger Jahre abgeschlossenen Abkommen ca. 130 Millionen € und stieg bis 1995 um 48 % an. Durch die Absenkung der EU-MFN-Zölle erodierte er bis 2000 um 14 %. Die erweiterten Präferenzen unter den neuen Assoziationsabkommen überkompensieren diese Präferenzerosion und werden, sobald alle Abkommen in Kraft getreten sind, in einem Wert der Präferenzmargen von 226 Millionen € resultieren.

Schlüsselwörter

präferentieller Handel; Präferenzmarge; Mittelmeerländer; Europa-Mittelmeer-Abkommen; Präferenzerosion

Abstract

The EU has recently completed negotiating a series of association agreements with mediterranean countries. Trade preferences for agricultural goods which are granted under these agreements as well as under former arrangements are analyzed by calculating the value of preference margins at several stages in the evolution of preferences. The total value of preference margins for all countries covered was about € 130 million under the agreements in the mid-seventies and increased by 48 per cent until 1995. It was eroded by about 14 per cent until 2000 due to the reduction of EU MFN tariffs. The extended preferences under the new agreements more than compensate for this erosion of preferences and result in a total value of preference margins of € 226 million once all agreements have entered into force.

Key words

preferential trade; preference margin; mediterranean countries; Euro-Mediterranean Agreements; preference erosion

1. Einleitung

Seit ihrer Gründung hat die Europäische Union (EU)¹ besondere politische und wirtschaftliche Beziehungen zu den Staaten des Mittelmeerraums unterhalten. Präferentielle

Handelsregelungen standen im Zentrum verschiedener bilateraler Abkommen. Nach einer „explosion in the number of the European Community's mediterranean trade agreements between 1969 and 1972“ (POMFRET, 1986: 20) begann die EU im Rahmen der sogenannten „Globalen Mittelmeerpolitik“, die verschiedenen bilateralen Abkommen zu harmonisieren. Dieser Prozess wurde mit der Unterzeichnung einer Reihe von Kooperationsabkommen mit den Maghreb- und Maschrak-Staaten Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten, Jordanien, Libanon und Syrien und einem Handelsabkommen mit Israel in den Jahren 1975-1978 abgeschlossen. Der Begriff Mittelmeerländer (ML) wird in diesem Artikel für diese Gruppe von Staaten benutzt.² Die EU-Abkommen mit den ML wurden in den Jahren 1987-1988 durch Zusatzprotokolle erweitert, die eine deutliche Ausweitung der Agrarhandelspräferenzen beinhalteten. In den neunziger Jahren begann die EU, die bestehenden Abkommen durch neuverhandelte Europa-Mittelmeer-Abkommen (EMA) zu ersetzen. Die Verhandlungen sind mittlerweile mit allen ML abgeschlossen, und mit der palästinensischen Autonomiebehörde wurde ein Interimsassoziationsabkommen abgeschlossen. Allerdings sind nicht alle der abgeschlossenen Abkommen bereits in Kraft. Andererseits haben Tunesien, Marokko, Israel und die palästinensischen Gebiete bereits eine Erweiterung der

² Die Palästinensischen Gebiete gehören ebenfalls zu dieser Gruppe und der Begriff „Land“ wird auch für sie verwendet. Der Einfachheit halber wird in einigen Fällen der Begriff Palästina benutzt, wenn die Palästinensische Autonomiebehörde oder die Palästinensischen Gebiete gemeint sind. Es gab und gibt zahlreiche Beziehungen der EU zu anderen Mittelmeeranrainerstaaten, die sich in der Vergangenheit verschieden weiterentwickelten. Einige südeuropäische Staaten wurden nach einer Zeit der Assoziierung mit der EU selbst EU-Mitgliedstaaten: Griechenland (1981), Spanien und Portugal (1986), und Zypern und Malta (2004). Mit der Türkei, die ebenfalls ein Assoziierungsabkommen mit der EU abgeschlossen hat, sollen im Oktober 2005 Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden. Mit Jugoslawien wurde 1980 ein Assoziierungsabkommen abgeschlossen. Nach dessen Auflösung trat Slowenien 2004 der EU bei und Kroatien hat gegenwärtig den Status eines Beitrittskandidaten. Mit Mazedonien wurde 2000 ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen geschlossen, dessen Handelsbestimmungen 2001 in Kraft traten. Nur mit den Mittelmeeranrainern Libyen und Albanien hat es nie irgendwelche Handelsabkommen gegeben; Libyen hat jedoch seit 1999 im Prozess der Europa-Mittelmeer-Integration einen Beobachterstatus.

* Stefan Tangermann hat nach seinem Beitrag zu dieser Studie zur OECD gewechselt.

¹ Der Begriff „Europäische Union“ wird im gesamten Artikel verwandt, auch dort, wo vor den Verträgen von Maastricht der Begriff „Europäische Gemeinschaft“ korrekt wäre.

Agrarhandelsprotokolle und weitere Handelsliberalisierungsmaßnahmen mit der EU verhandelt.

Der Abschluss der EMA ist zentraler Bestandteil des „Barcelona Prozesses“, der im November 1995 begann und „politische und sicherheitspolitische Partnerschaft“, „wirtschaftliche und finanzielle Partnerschaft“, und „soziale, kulturelle, und zwischenmenschliche Partnerschaft“ (EUROPEAN COMMISSION, 2005) zum Gegenstand hat. Die Umsetzung der kulturellen und politischen Ziele der EMA und ihr Beitrag zur Demokratisierung und Stabilisierung der Mittelmeerregion werden aus verschiedenen Gründen weithin als schwach bewertet (JÜNEMANN, 2002; ATTINA, 2003). Was den wirtschaftlichen Bereich angeht, ist das Kernstück der neuen Abkommen die Schaffung bilateraler Freihandelszonen zwischen der EU und den einzelnen ML.

Tunesien war das erste Land, mit dem 1995 ein EMA abgeschlossen wurde, und der Zeitplan sieht bis 2008 eine völlige Öffnung des tunesischen Marktes für gewerbliche Waren aus der EU vor, wobei der Druck für eine Aufschiebung in Tunesien wächst (RIESS et al., 2001). Agrarprodukte sind zwar von der Schaffung der Freihandelszonen ausgenommen, sie unterliegen allerdings, wie auch unter den vorhergehenden Abkommen, präferentiellen Handelsregelungen. Der Ausschluss landwirtschaftlicher Produkte von der völligen Liberalisierung spiegelt Interessen auf beiden Seiten wider. Von Seiten der EU werden viele typisch mediterrane Produkte wie Olivenöl, viele Obst- und Gemüsesorten, Wein und Tabak als „sensibel“ betrachtet, und es bestehen Vorbehalte gegen eine völlige Öffnung der Märkte für die Wettbewerber aus den ML. Auf der anderen Seite werden in den ML typische Produkte der gemäßigten Zone oftmals stärker als in der EU protektioniert, und eine Marköffnung gegenüber der EU für diese Waren hätte einen Preisabfall zur Folge (RADWAN und REIFFERS, 2003; GARCIA-ALVAREZ-COQUE, 2002).

Dieser Artikel untersucht die Entwicklung, Struktur und Bedeutung der Agrarhandelspräferenzen, die den ML seitens der EU in den Abkommen seit den Siebziger Jahren eingeräumt wurden. Er unternimmt eine quantitative und qualitative Bewertung der Entwicklung dieser Präferenzen im Zeitablauf. Die quantitative Bewertung basiert auf Schätzungen der Entwicklung der Produktabdeckung und der Werte der Präferenzmargen unter den verschiedenen Abkommen. Zum Abschluss werden die Aussichten für die zukünftige Entwicklung der EU-Agrarhandelspräferenzen für die ML diskutiert.³

2. Agrarhandel zwischen den Mittelmeerlandern und der EU

Vor einer Betrachtung der Agrarhandelsströme zwischen den ML und der EU ist es sinnvoll, einen kurzen Überblick über die Größe der Märkte der EU, der ML und zum Vergleich der Beitrittskandidaten Kroatien, Rumänien, Bulgarien und Türkei zu geben.

Tabelle 2.1 zeigt, dass die Bevölkerung der ML etwa 38 % der Bevölkerung der EU beträgt, das BIP (Bruttoinlandsprodukt) aber nur 3,9 % desjenigen der EU. Der Agrarsektor der ML ist allerdings verglichen mit dem der EU relativ groß; gemessen am landwirtschaftlichen BIP beträgt er 20 % der Größe des EU-Agrarsektors.

Tabelle 2.1. EU, Beitrittskandidaten und ML, Durchschnitt 2001-2003^a

	EU-25	Beitrittskandidaten		ML	
		gesamt	% der EU	gesamt	% der EU
Bevölkerung, Millionen	453	104	23,0 %	174	38,3 %
BIP, Milliarden €	9 509	278	2,9 %	375	3,9 %
BIP/Kopf, €	20 980	2.667	9,0 %	2 163	10,3 %
BIP _{Landwirtschaft} , Milliarden €	204	35	17,3 %	41	20,2 %

^a Das landwirtschaftliche BIP in den meisten Regionen war nur 2001-2002 verfügbar, in Zypern nur für 2001, in Malta und Israel nur für 2002. Das BIP in Israel war nur von 2001-2002 verfügbar.

Quellen: World Bank (2005a, 2005b); International Monetary Fund (2003); Central Bureau of Statistics (2003); European Central Bank (2004); eigene Berechnungen

Die EU und die ML sind wichtige Handelspartner füreinander, wenngleich die EU wegen der unterschiedlichen Größe beider Märkte ein wichtigerer Handelspartner für die ML ist, als umgekehrt. Etwa die Hälfte der Importe sowie der Exporte der ML wurden in den Jahren 2001 bis 2003 mit der EU gehandelt (Tabelle 2.2). Etwa zwei Drittel der landwirtschaftlichen Exporte der ML gingen in die EU und ein Drittel der landwirtschaftlichen Importe kam aus der EU.⁴ Insgesamt ergab sich für die ML in den Jahren 2001 bis 2003 ein Handelsdefizit von 20 Milliarden €, wovon etwa 10 Milliarden € aus dem Handel mit Agrarprodukten stammten. Das Handelsdefizit mit der EU betrug im gleichen Zeitraum 6,5 Milliarden €, wovon 1,5 Milliarden € aus dem Agrarhandel resultierten.

Tabelle 2.3 zeigt die Handelsbeziehungen mit den ML aus Sicht der EU. Etwa 4 % sowohl der gesamten wie auch der landwirtschaftlichen Importe der EU kamen im Zeitraum 2001-2003 aus den ML und etwa 5 % der gesamten Exporte und 7 % der landwirtschaftlichen Exporte der EU gingen in die ML; die relative Wichtigkeit der ML als Handelspartner für die EU ist also bei den Agrarexporten höher. Landwirtschaftliche Exporte aus der EU in die ML bestanden im

³ Eine empirische Version dieses Artikels wird im Journal of International Agricultural Trade and Development (No. 2/2005) veröffentlicht. Ein Vorläufer wurde als GRETHE und TANGERMANN (1999a) publiziert.

⁴ Als „Agrarprodukte“ werden in diesem Artikel die Produkte der KN-Kapitel 1 bis 24, zzzgl. der folgenden KN Signaturen bezeichnet: 29.05.45.00, 33.01, 33.02.10, 35.01-02, 35.03.00.10, 35.05.10.10, 35.07, 38.24, 40.01, 41.01-03, 41.10, 43.01, 44.01-04, 44.06-07, 44.09, 45.01-02, 50.01-03, 51.01-05, 52.01-03 und 53.01-05. Die Daten für den gesamten Agrarhandel der ML stammen aus FAO-Statistiken, denen die SITC-Klassifikation zu Grunde liegt (gesamte Agrar- und Fischereiproduktion) und weichen daher geringfügig von der oben angegebenen Definition ab.

Tabelle 2.2. Gesamter Handel der ML und Handel mit der EU, Durchschnitt 2001-2003^a

	ML-Exporte		ML-Importe	
	Millionen €	Prozent	Millionen €	Prozent
gesamter Handel	84 640	100,0 %	104 654	100,0 %
davon mit der EU	43 246	51,1 %	49 710	47,5 %
gesamter Agrarhandel	4 941	100,0 %	14 225	100,0 %
davon mit der EU	3 069	62,1 %	4 579	32,2 %

^a Die FAO-Handelsdaten für Fisch waren nur bis 2001 verfügbar. Aus diesem Grund wurde ein dreijähriger Durchschnitt von 1999-2001 verwendet.

Quellen: EUROSTAT (versch. Jgg.) für Handel mit der EU; FAO für den gesamten Handel; EUROPEAN CENTRAL BANK (2002, 2004) für Wechselkurse; eigene Berechnungen

Tabelle 2.3. Handel der EU insgesamt und mit den ML, Durchschnitt 2001-2003

	EU-Importe (Mio. €)		EU-Exporte (Mio. €)	
gesamter Handel	1 002 180	100,0 %	986 545	100,0 %
davon mit den ML	43 246	4,3 %	49 710	5,0 %
gesamter Agrarhandel	83 526	100,0 %	66 329	100,0 %
davon mit den ML	3 068	3,7 %	4 579	6,9 %
gesamter Agrarhandel mit den ML	(100 %)		(100 %)	
davon: Fleisch und lebende Tiere	0,5 %		3,2 %	
Fisch	17,8 %		1,2 %	
Milchprodukte und Eier	0,1 %		13,1 %	
Blumen und lebende Pflanzen	5,6 %		0,7 %	
Gemüse	18,2 %		3,7 %	
Obst	18,6 %		1,1 %	
Getreide und Müllereiprodukte	0,6 %		19,1 %	
Ölsaaten und ölhaltige Früchte	1,1 %		0,2 %	
Fette und Öle	3,6 %		4,8 %	
Zubereitungen von Fleisch und Fisch	6,7 %		0,9 %	
Zucker	2,0 %		11,3 %	
Zubereitungen von Getreide	0,6 %		4,3 %	
Zubereitungen von Obst und Gemüse	5,4 %		1,5 %	
Tabak	0,1 %		2,8 %	
Baumwolle	4,8 %		0,7 %	
Sonstiges	14,3 %		31,4 %	

Quellen: EUROSTAT (versch. Jgg.); eigene Berechnungen

gleichen Zeitraum hauptsächlich aus typischen Produkten der gemäßigten Breiten wie Fleisch, Milchprodukten, Eiern, Getreide, Zucker, Fetten und Ölen, die zusammengekommen mehr als die Hälfte der Agrarexporte der EU in die ML ausmachten. Die Agrarimporte der EU aus den ML setzen sich hingegen hauptsächlich aus frischem und verarbeitetem Obst und Gemüse, Olivenöl (in der Gruppe Fette und Öle in Tabelle 2.3), Fisch, und zu einem geringeren Grad Baumwolle zusammen. Diese Produkte machten in den Jahren 2001-2003 etwa 70 % der gesamten landwirtschaftlichen Importe der EU aus den ML aus.

Die EU-Handelspräferenzen für Produktgruppen mit besonderem Exportinteresse für die ML müssen in Relation zu den Importpolitiken der EU für diese Produkte gesehen werden. Olivenölimporte in die EU unterliegen hohen spezifischen Zöllen im Bereich von 1 102 bis 1 603 €/t, die aus

dem in der Uruguay-Runde (UR) vereinbarten Prozess der Tarififizierung früherer variabler Abschöpfungen resultieren. Wertzölle von bis zu 26 % werden auf die Importe von Fisch und Fischprodukten erhoben. Frisches Obst und Gemüse unterliegt Zollsätzen von null bis 20,8 %. Zusätzlich fallen einige Obst- und Gemüsesorten unter die Einfuhrpreisregelung der EU, die aus der Tarififizierung ihrer Vorgängerin, der Referenzpreisregelung, hervorging. Unter diesem System werden auf Lieferungen, deren Importpreis eine bestimmte Grenze unterschreitet, von der EU zusätzliche Abgaben erhoben. Diese sind so hoch, dass sie einen starken Anreiz für den Importeur darstellen, den Mindestimportpreis nicht zu unterschreiten, und in vielen Fällen entsteht eine Rente

(wenn die Produktions- und Exportkosten unterhalb des Mindestimportpreises liegen). Diese Rente fällt in Abhängigkeit von den jeweiligen Verhandlungspositionen entweder der exportierenden oder der importierenden Firma zu. Implizit bestimmt ein bindender Mindesteinfuhrpreis eine maximale Einfuhrmenge und ähnelt daher in seinen Auswirkungen einem bindenden Selbstbeschränkungsabkommens (GRETHE und TANGERMANN, 1999b). Jede Rechtsverschiebung der Exportangebotskurve sowie jede Linksverschiebung innerhalb des bindenden Bereichs hat einen Einfluss auf die Höhe der Rente, die durch diese Politiken entstehen, nicht aber auf die Menge der Exporte.

Auf die Einfuhr verarbeiteter Obst- und Gemüseprodukte erhebt die EU eine Mischung aus spezifischen und Wertzöllen und die Einfuhrpreisregelung gilt hier nur für Traubensaft. Auf typische Produkte der gemäßigten Breiten wie Fleisch, Milchprodukte, Eier, und Getreide erhebt die EU hohe, oft prohibitive Zölle. Diese Produkte sind mit wenigen Ausnahmen (z.B. Reis aus Ägypten) jedoch nicht von Exportinteresse für die ML.

3. Quantitative Indikatoren für die Entwicklung der Handelspräferenzen

Verschiedene Indikatoren können herangezogen werden, um die sich verändernde Gestaltung und Bedeutung der Agrarhandelspräferenzen zu bewerten, die die EU den ML unter den verschiedenen, aufeinanderfolgenden Abkommen eingeräumt hat. In diesem Abschnitt wird die Aussagekraft dieser Indikatoren diskutiert, bevor in Abschnitt 4 des Artikels empirische Ergebnisse für die ML vorgestellt werden. Keiner der hier benutzten Indikatoren ist in dem Sinne perfekt, dass er die ökonomischen Auswirkungen von Handelspräferenzen präzise analysieren könnte. Für die Untersuchung von Veränderungen von Handelspräferenzen im Zeitablauf sind sie jedoch durchaus geeignet.

Ein einfacher Indikator ist die Produktabdeckung (PA), die als der Anteil der präferentiellen Exporte an den gesamten Exporten eines ML in die EU definiert ist und entsprechend (1) berechnet wird.

$$(1) \quad PA = EX_p^{A,EU} / EX_t^{A,EU}$$

In dieser Gleichung ist, $EX_p^{A,EU}$ der Wert aller Agrarexporte eines Landes A in die EU die von präferentiellen Regelungen profitiert haben, unabhängig von der tatsächlichen Höhe der Präferenz. $EX_t^{A,EU}$ ist der Wert aller Agrarexporte von Land A in die EU, d.h. inklusive derjenigen, die nicht unter eine präferentielle Regelung fallen.⁵ Die Produktabdeckung kann somit Werte zwischen 0 und 1 annehmen. Sie zeigt an, zu welchem Grad die EU bereit war, die gewährten Präferenzen so zu strukturieren, dass Produkte von großem Exportinteresse für das betreffende Land von dem Präferenzabkommen profitieren können. Die Produktabdeckung ist ein nützlicher Indikator, um das Ausmaß von verschiedenen Ländern mit ähnlichen Exportprodukten und unter ähnlichen Abkommen gewährten Präferenzen zu vergleichen. Die Produktabdeckung als einzelner Indikator für ein einzelnes Land ist jedoch nicht sehr aussagekräftig. Angenommen, die EU wendet für alle potentiellen Importe aus einem Land A prohibitive Zölle an und gewährt dann für eine einzige Einheit eines einzigen Produkts eine Präferenz, so dass diese Einheit importiert werden kann, dann ist die aus dieser Präferenzregelung resultierende Produktabdeckung 100 %, da außerhalb dieser Regelung kein Handel stattfindet. Um dieses Problem zu umgehen, wäre es sinnvoller, die präferentiellen Exporte eines Landes zu allen potentiellen Exporten dieses Landes in die EU in einer Freihandelsituation ins Verhältnis zu setzen. Um einen solchen Indikator zu berechnen, müsste jedoch ein Modell konstruiert werden, mit dem Handelsströme in Abwesenheit jeglicher Handelsbeschränkungen der EU geschätzt werden könnten – ein Aufwand, der den Rahmen dieses Artikels überstieg.

Neben der Information über Produktabdeckung ist ein Indikator nützlich und notwendig, der die Tiefe der Zollvergünstigungen und ihre Entwicklung im Zeitablauf beschreiben könnte. Eine Möglichkeit hierfür wäre, präferentielle und MFN-Zölle zu vergleichen und einen (einfachen oder gewichteten) Durchschnitt der Zollreduktionen als *ad-valorem*-Äquivalent ausgedrückt zu berechnen. Eine andere Möglichkeit wäre es, die Tiefe der Zollreduktion in absoluten monetären Werten auszudrücken, wobei man den Wert der Exporte individueller Produkte und die jeweilige Zollreduktion in der Berechnung verwenden würde. Ein solcher Indikator wäre im wesentlichen eine Variante einer gewichteten durchschnittlichen Zollreduktion, ausgedrückt in monetären Werten und mit Exportwerten als Gewichten. Ein solcher Indikator der Tiefe von Zollsenkungen ist die Präferenzmarge (PM), die gleichzeitig anzeigt, in welchem Ausmaß das präferenzgewährende Land, hier die EU, bereit war, auf mögliche Zolleinnahmen zu verzichten.

Bei der Berechnung der Präferenzmarge wird davon ausgegangen, dass sowohl MFN-Exporteure wie auch präferentielle Exporteure eines bestimmten Produkts denselben Preis auf dem EU-Inlandsmarkt erhalten, womit implizit homogene Gütern unterstellt werden. Dieses Verhältnis zwischen dem Exportpreis des präferentiellen Anbieters, p_p , und des MFN-Anbieters, p_w , ist in Gleichung (2) beschrieben,

$$(2) \quad p_w(1 + t_{MFN}) = p_p(1 + t_p)$$

wobei t_{MFN} der (*ad-valorem*) Zoll ist, den MFN-Anbieter entrichten, und t_p der präferentielle Zoll ist.⁶

Der Wert der Präferenzmarge (WPM) ist dann die Differenz zwischen p_p und p_w , multipliziert mit der Menge, die in die EU exportiert wird. Beim Umgang mit Handelsstatistiken ist es handlicher, mit Exportwerten zu rechnen als mit Exportmengen und -preisen. Daher ist der WPM, der im nächsten Abschnitt präsentiert wird, wie in der aus (2) hergeleiteten Gleichung (3) als Anteil am Exportwert (W) des betreffenden Produktes berechnet worden.

$$(3) \quad WPM = \frac{t_{MFN} - t_p}{1 + t_{MFN}} * W$$

WPM sind auf diese Weise für jedes Produkt, für das es eine Zollpräferenz seitens der EU gibt, berechnet und dann über alle Produkte aggregiert worden, um den gesamten WPM für das exportierende Land zu erhalten.⁷ Der Wert der Präferenzmarge kann natürlich auch als prozentualer Anteil des Exportwertes angegeben werden, was in diesem Artikel als „prozentuale Präferenzmarge“ bezeichnet wird. Obwohl der WPM hier in erster Linie als ein Indikator für die Tiefe der Zollreduktionen verwendet wird, kann er auch einen gewissen Eindruck der Veränderung der für die Präferenzempfänger resultierenden wirtschaftlichen Vorteile vermitteln. Allerdings entspricht der WPM, der in Abschnitt 4 präsentiert wird, nicht notwendigerweise einem direkten ökonomischen Vorteil für das exportierende Land. Die Präferenzmarge entspricht einer Preisdifferenz, die eine von zwei Formen oder eine Mischform annehmen kann. Als eine Möglichkeit kann die präferentielle Zollreduktion dazu verwendet werden, zu einem geringeren Preis auf dem EU-Markt anzubieten und so die exportierte Menge auszudehnen. Alternativ kann die Präferenz bei einem gegebenen Verkaufspreis in der EU zu einem Preisanstieg für eine gegebene Menge führen. Aber auch im zweiten Fall, der Gleichung (3) zu Grunde liegt, ist es nicht notwendigerweise der Exporteur, der in den Genuss des höheren Preises kommt. In Abhängigkeit von der Verteilung der Verhandlungsmacht zwischen Import- und Exportseite, die stark vom institutionellen Rahmen wie z.B. Lizenzvergabebestimmungen im Fall von Zollquoten (SKULLY, 2001) oder der Existenz von Mindesteinfuhrpreisen abhängt, kann die Preisdifferenz entweder dem Importeur oder dem Exporteur zufallen und damit dem importierenden (EU) oder dem exportierenden Land (ML).

⁵ Alternativ dazu ist in Tabelle 4.1 auch der Anteil der präferentiellen Agrarexporte eines Landes in die EU an den gesamten Agrarexporten dieses Landes in die ganze Welt dargestellt, um die Bedeutung der EU Präferenzen für die gesamten Agrarexporte aus einem ML abschätzen zu können.

⁶ Eine ähnliche Formel könnte auch für spezifische (anstatt *ad valorem*) Zölle aufgestellt werden. In den im nächsten Abschnitt präsentierten Berechnungen wurden jedoch alle spezifischen Zölle, basierend auf EU-Importwerten, in *ad valorem*-Äquivalente umgerechnet.

⁷ Die produktspezifischen Präferenzmargen sind bei den Autoren auf Nachfrage erhältlich.

Leider ist eine Analyse der tatsächlichen Verteilung der Präferenzmarge häufig kompliziert und möglicherweise nicht eindeutig, nicht zuletzt aufgrund der Art und Weise, wie die EU die Marktordnungen für einige Produkte von Exportinteresse für die ML verwaltet. Im Fall von Zollquoten beispielsweise hängt das Ergebnis dort, wo die Quote bindet und wo es keine Mindesteinfuhrpreise gibt, von der Methode der Lizenzvergabe ab. Der „Eigentümer“ der Lizenz wird höchstwahrscheinlich den größten Teil der PM für sich verbuchen können, da er in einer Quasi-Monopol-Situation ist. Die EU stellt, wie die meisten Länder auch, alle Lizenzen für Importe unter präferentiellen Handelsabkommen selbst aus und verteilt sie auf unterschiedliche Art und Weise an Handelsunternehmen innerhalb der EU. Das bedeutet, dass in solchen Fällen der größte Teil des Preisvorteils, der aus der PM resultiert, an EU-Firmen fällt. Unter den EU-Präferenzen für die ML sind solche Fälle aus zwei Gründen eher selten. Erstens fallen viele der wichtigsten betroffenen Produkte unter die Einfuhrpreisregelung, wodurch sich die Preisbildung von der unter einem reinen Zollsystem unterscheidet. Das Einfuhrpreissystem stellt eine Einladung an die exportierenden Länder dar, monopolistische Exportstrukturen zu etablieren, da diese eine weit stärkere Verhandlungsposition gegenüber den EU-Importeuren als eine Vielzahl einzelner Exportunternehmen haben. Hierdurch steigt die Wahrscheinlichkeit für die ML, wenigstens einen Teil der PM für sich zu verbuchen, die andernfalls völlig den EU-Importunternehmen zugefallen wäre. Zweitens werden die Lizenzen für Obst- und Gemüseimporte grundsätzlich, aber auch innerhalb von präferentiellen Zollquoten, nach dem Windhundverfahren vergeben. D.h. es werden solange Lizenzen an jeden beliebigen Importeur vergeben, bis die Zollquote ausgeschöpft ist, wodurch die Verhandlungsmacht der EU-Unternehmen schwächer als in einer Situation ist, in der die Lizenzen einzelnen Unternehmen zugeteilt sind. Auch dieses Verfahren tendiert jedoch dazu, einen Teil der PM den Importunternehmen zufallen zu lassen, da seitens der EU keine Information darüber veröffentlicht werden, zu welchem Grad die Quote zum jeweiligen Zeitpunkt bereits ausgeschöpft ist. Deshalb werden die Importunternehmen vor allem gegen Ende des Importzeitraums, an dem das Risiko wächst, dass die Quote bereits ausgeschöpft ist, ihre Preisverhandlungen mit den Exportunternehmen an der Möglichkeit orientieren, dass der volle MFN-Zollsatz gezahlt werden muss.

Es gibt außerdem noch zwei andere Gründe, aus denen der tatsächliche ökonomische Vorteil des Exportlandes sich vom WPM unterscheiden kann. Zum einen könnte der MFN-Zollsatz prohibitiv hoch sein, wobei dann ein Teil der PM nur den redundanten Teil des Zolles beseitigt und keinen tatsächlichen Gewinn für das Land darstellt.⁸ Zum anderen führen Zollpräferenzen i.d.R. dazu, dass die gehandelte Menge sich erhöht (falls es keine Zollquote oder einen Mindesteinfuhrpreis gibt). Daher wird der tatsächlich aus der Präferenz resultierende Gewinn höher sein als die PM, wenn die Berechnungen auf Handelsströmen vor der Umsetzung des Abkommens basieren.

Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass die Komplexität der EU-Handelspolitiken für den Agrarhandel mit den ML keine allgemeine Aussage darüber erlaubt, wem die Präferenzmargen zugute kommen. Zudem muss der tatsächliche aus der Präferenz resultierende ökonomische Vorteil, unabhängig davon, wem er zufällt, nicht notwendigerweise mit dem WPM übereinstimmen. Weitergehende Schlussfolgerungen sind nur aus detaillierten empirischen Einzelfallbetrachtungen von betroffenen Produkten und Ländern abzuleiten, die den Rahmen dieses Artikels übersteigen. Deshalb kann der WPM hier nur als ein Indikator eines potentiellen Gewinns für die ML und eines potentiellen Verlusts der EU an Zolleinnahmen interpretiert werden.

Für die den in Abschnitt 4 dargestellten Ergebnissen zugrunde liegenden Berechnungen wurden durchschnittliche Handelsströme der Jahre 2001-2003 verwendet, obwohl einige der hier analysierten Abkommen weit früher in Kraft waren. Der Grund dafür ist, dass hier versucht wird, die historische Entwicklung der Abkommen anhand des Werts der Präferenzregelungen im Zeitablauf zu untersuchen. Aus analytischen Gründen ist dies nur möglich, wenn die Präferenzregelungen selbst der einzige sich ändernde Faktor sind, während die Handelsströme konstant gehalten werden. Wenn sowohl die Präferenzen wie auch die Handelsströme sich in jedem Schritt der historischen Analyse verändern würden, wäre keine Aussage darüber möglich, ob eine Veränderung der hier berechneten quantitativen Indikatoren aus einer Änderung der Handelsströme, die viele andere Gründe als veränderte Präferenzregelungen haben können oder der Präferenzregelungen resultiert. Deshalb wurden die Handelsströme für die Berechnungen konstant gehalten, und es wurde ein möglichst aktueller Zeitraum gewählt. In dem untersuchten Zeitraum wurden jedoch auch die MFN-Zollsätze, auf die sich die präferentiellen Reduktionsraten beziehen, im Rahmen der Umsetzung des UR „Agreement on Agriculture“ (AoA) gesenkt. Es wäre allerdings weder sinnvoll, die Reduktionsraten gegenwärtig gültiger Abkommen auf vor-UR MFN-Zollsätze anzuwenden noch wäre die Anwendung von Zolssenkungsraten, die in Abkommen aus den siebziger und achtziger Jahren vereinbart wurden, auf die nach der UR gültigen MFN Zollsätze sinnvoll, da dies zu einer Unterschätzung der Präferenzen führen würde. Die Abkommen vor der UR wurden daher mit vor-UR MFN-Zollsätzen bewertet, die EMA dagegen mit gegenwärtigen Zöllen. Um eine größtmögliche Vergleichbarkeit zwischen den EMA und ihren Vorgängern zu gewährleisten, wurden die Abkommen, die 1995 Gültigkeit hatten, sowohl zu vor-UR als auch zu nach-UR MFN-Zollsätzen⁹ bewertet. Aufgrund saisonal unterschiedlicher Präferenzregelungen und schwankender MFN-Zölle liegen wesentlichen Teilen der Berechnungen monatliche Handelsdaten zu Grunde. Aufgrund ihrer besseren Verfügbarkeit wurden EU-Importwerte statt Exportwerte der ML für die Berechnungen verwendet.

⁸ Da die in Abschnitt 4 berechneten WPM auf realen Handelsströmen basieren, ist der Fall, in dem die PM geringer als der redundante Teil eines prohibitiven Zolls ist, hier nicht von Bedeutung.

⁹ Die zur Berechnung des WPM verwendeten Zollsätze waren immer die angewandten, die sich in einigen wenigen Fällen von den gebundenen unterschieden.

4. Die Entwicklung der EU-Agrarhandelspräferenzen für Mittelmeerländer

4.1 Die „Globale Mittelmeerpolitik“

Die unter der „Globalen Mittelmeerpolitik“ während der siebziger Jahre abgeschlossenen Abkommen (im Folgenden 1975/78er Abkommen genannt) waren für alle ML ähnlich. Die EU gewährte den ML freien Marktzugang für Industrieprodukte mit Ausnahme von einigen Textilprodukten und einigen verarbeiteten Agrarprodukten, den sogenannten „Non-Annex I Produkten“. Für landwirtschaftliche Erzeugnisse, sogenannte „Annex I Produkte“, gewährte die EU keinen freien Marktzugang, sondern präferentielle Zollsensungen für ausgewählte Produkte. Für einige Produkte wurden die präferentiellen Zollsätze ohne mengenmäßige Beschränkungen gewährt, aber oftmals auf bestimmte Monate eines Jahres begrenzt. Für Ägypten, Israel und Tunesien betrug das ungewichtete Mittel dieser Zollsensungen 60 % - 70 % des MFN-Zollsatzes. In einigen anderen Fällen, die von Land zu Land unterschiedlich waren, wurden die Zollreduktionen auf Zollquoten begrenzt, über die hinaus es keine Zollreduktionen gab. Tabelle 4.1 gibt in ihren ersten neun Zeilen eine Übersicht über PA (Produktabdeckung) und PM (Präferenzmarge) unter den 1975/78er Abkommen.

Die Produktabdeckung der Präferenzen (Zeile 5) unter den 1975/78er Abkommen unterschied sich deutlich zwischen den ML. Für Syrien und Jordanien, bei denen nur 15 % der Agrarexporte in die EU von Präferenzen profitierten, war sie am niedrigsten. Am höchsten war sie mit 72 % der Agrarexporte in die EU für Tunesien. Für die ML im Durchschnitt war die PA 49 %. In Relation zu den gesamten Agrarexporten der ML war der Anteil der präferentiellen Exporte mit 30 % im Durchschnitt und 0,3 % (Jordanien) bis 50 % (Algerien) für die einzelnen ML kleiner.¹⁰

Der aggregierte Wert der Präferenzmarge für alle Produkte eines Landes ist in Zeile 6 von Tabelle 4.1 in Millionen € und in Zeile 9 als prozentualer Wert der gesamten Agrarexporte in die EU angegeben. Für die 1975/78er Abkommen betrug der aggregierte Wert der PM für alle ML 4,2 % ihrer Agrarexporte in die EU. Für Jordanien, Libanon und Syrien waren es weniger als 1 %, wohingegen der WPM für Marokko und Tunesien mehr als 5 % des Wertes ihrer landwirtschaftlichen Exporte in die EU betrug.

4.2 Erweiterungen bis 1995

Im Lauf der Zeit wurden einige wichtige, allen Kooperationsabkommen gemeinsame Anpassungen durchgeführt. Der erste dieser Schritte war eine Erweiterung der Abkommen um Zusatzprotokolle in den Jahren 1987 und 1988.¹¹ Der Anlass für die Erweiterung der Agrarpräferenzen im Rahmen der Zusatzprotokolle, war der Beitritt Portugals und Spaniens zur EU in 1986. Diese beiden neuen EU-Mitglieder waren für viele Agrarprodukte starke Konkurrenten der ML auf den EU-Märkten und man erwartete eine

Verschlechterung der Wettbewerbsposition der ML aufgrund der Abschaffung der EU-Zölle für Produkte aus Spanien und Portugal. Mit dem Ziel, die ML für die entstehenden Nachteile zu entschädigen, enthielten die Zusatzprotokolle Listen mit Agrarprodukten, für welche die Zölle für die ML im selben zeitlichen Rahmen und mit denselben Reduktionsraten auslaufen sollten, wie in den Beitrittsakten für Portugal und Spanien festgelegt. In den meisten Fällen bedeutete dies, Zölle auslaufen zu lassen, die bereits in den ursprünglichen Kooperationsabkommen präferentiellen Reduktionen unterlagen. In einigen Fällen wurden jedoch auch Zölle für Produkte abgeschafft, die vorher keinen Präferenzen unterlagen. Für die meisten Produkte wurde die Abschaffung der Zölle durch Zollquoten oder Referenzmengen (RM) begrenzt. Auf Mengen, die über das Volumen einer RM hinaus exportiert wurden, wurde – anders als beim Überschreiten einer Zollquote – weiterhin der präferentielle Zoll erhoben. Allerdings behielt sich die EU vor, RM in Zollquoten gleicher Höhe umzuwandeln. Für Produkte, für die Zollsensungen ohne mengenmäßige Beschränkungen gewährt wurden, behielt sich die EU vor, später Begrenzungen einzuführen, falls Importe aus den ML „Schwierigkeiten“ auf den EU-Märkten verursachen würden. Keine dieser beiden Bestimmungen fand jedoch jemals Anwendung. Zusätzlich wurden in den Zusatzprotokollen präferentielle Referenzpreise für Orangen aus Tunesien, für Orangen, einige andere Zitrusfrüchte und Tomaten aus Marokko, und für Orangen, Mandarinen und Zitronen aus Israel vereinbart.

Während der frühen neunziger Jahre wurden die Agrarpräferenzen im Rahmen der „Neuen Mittelmeerpolitik“ der EU für jedes einzelne ML weiter ausgedehnt. Im Zuge der Reduktion der Importzölle auf Produkte aus Portugal und Spanien wurden die Zölle auf die Produkte, die in den Zusatzprotokollen aufgeführt waren, bis zum 1. Januar 1993 auf null gesenkt. Außerdem wurden alle Zollquoten im Zeitraum von 1992 bis 1995 um jährlich 5 % erhöht. Für bestimmte Produkte wie Blumen, Kartoffeln, Tomaten, Orangen und einige weitere betrug die jährliche Erhöhung nur 3 %.

Die Auswirkungen der Erweiterungen der Abkommen in den späten achtziger Jahren und der folgenden Zollreduktionen und Quotenerhöhungen sind in den Zeilen 10 bis 13 in Tabelle 4.1 aufgeführt. Für die Produktabdeckungen ergaben sich mit Ausnahme von Israel und Jordanien, für die die PA deutlich anstieg, keine wesentlichen Veränderungen. Im Durchschnitt für alle ML betrug die PA 53 %. Die individuellen WPM stiegen jedoch unter den erweiterten Regelungen wegen der einhundertprozentigen Zollkürzungen, die damals für viele Produkte gewährt wurden, deutlich an. Die einzigen Ausnahmen waren der Libanon, für den schon der WPM aus dem vorhergehenden Abkommen sehr klein war und von dem das Zusatzprotokoll nicht ratifiziert wurde, und Algerien. In Jordanien und Syrien blieben die WPM unter dem erweiterten Abkommen zwar klein, stiegen aber prozentual sehr stark an.

4.3 Die Uruguay-Runde

Historisch resultierte der nächste Schritt in der Entwicklung der Präferenzmargen aus der Uruguay-Runde (UR) des „General Agreement on Tariffs and Trade“ (GATT). Mit allen von der EU nach der UR neu eingeführten Bestimmungen, insbesondere mit dem Einfuhrpreissystem, ist es nicht einfach, zu einer allgemeingültigen Aussage darüber

¹⁰ Die für Marokko berechnete Prozentzahl ist größer, was jedoch an der in der Fußnote zu Tabelle 4.1 erläuterten Dateninkonsistenz liegt.

¹¹ Die Protokolle mit Algerien, Ägypten, Jordanien und Tunesien wurden 1987 und die mit Marokko und Syrien 1988 unterzeichnet. Das Zusatzprotokoll mit dem Libanon wurde vom Libanon nicht ratifiziert und trat deshalb nie in Kraft.

Tabelle 4.1. Produktabdeckung und Wert der Präferenzmarge unter den 1975/78er und den darauffolgenden Abkommen

	Alge- rien	Ägyp- ten	Is- rael	Jorda- nien	Liba- non	Marok- ko	Paläs- tina	Sy- rien	Tune- sien	ML Insges.
1975/78er Abkommen										
(1) Agrarexporte insgesamt (in Mio. €), 2001-03	40,4	781,1	1.101,9	392,9	196,6	1 125,90	62,1	794,4	445,3	4 940,5
(2) Agrarexporte in die EU (in Mio. €), 2001-03	39,9	306,7	860,9	7,2	32,8	1 384,30	5,1	137,3	293,8	3 068,0
(3) davon präferentiell, (in Mio. €)	14,2	87,6	227,7	1,1	14,1	932,6		21,4	210,0	1 508,5
(4) = (3)/(1) in % der gesamten Agrarexporte	35,1	11,2	20,7	0,3	7,2	82,8		2,7	47,2	30,5%
(5) = (3)/(2) in % der Agrarexporte in die EU (PA)	35,6	28,6	26,4	15,2	43,0	67,4		15,6	71,5	49,2%
(6) Wert d. Präferenzmarge (in Mio. €)	1,5	5,7	14,6	0,1	0,0	90,7		0,1	17,2	129,8
(7) davon für Fisch	1,0					62,9			9,8	73,7
(8) = (6)/(1) in % der gesamten Agrarexporte	3,6	0,7	1,3	0,0	0,0	8,1		0,0	3,9	2,6%
(9) = (6)/(2) in % der Agrarexporte in die EU	3,7	1,9	1,7	0,9	0,0	6,6		0,0	5,8	4,2%
Erweiterungen bis 1995										
(10) Produktabdeckung 1995 (in %)	36,3	29,30	43,1	22,6	43,0	65,0		15,6	72,4	53,0
(11) % Veränderung zu 1975/78	1,9	2,6	63,0	48,3	0,0	-3,5		0,0	1,3	7,8
(12) Wert d. Präferenzmarge 1995 (Mio. €)	1,5	9,4	39,9	0,2	0,0	103,8		0,3	36,6	191,7
(13) % Veränderung zu 1975/78	1,7	65,9	173,1	184,2	0,0	14,5		384,7	112,7	47,7
Auswirkung der MFN-Zollsenkungen 1995-2000										
(14) Wert d. Präferenzmarge 2000 ohne EMA (Mio. €)	1,3	6,4	26,6	0,1	0,0	94,5		0,3	34,9	164,2
(15) % Veränderung zu 1995	-12,8	-32,1	-33,2	-18,8	-56,2	-9,0		-21,6	-4,4	-14,4
EMA										
(16) Produktabdeckung unter EMA (in %)	52,7	44,1	55,4	52,0	22,0	84,2	79,9	17,4	76,0	67,2
(17) % Veränderung zu 2000 ohne EMA	45,3	50,6	28,5	130,5	-48,8	29,5		11,5	5,0	26,8
(18) Präferenzmarge unter EMA (Mio. €)	1,8	11	36,6	0,3	0,9	122,3	0,4	5,7	46,6	225,5
(19) % Veränderung zu 2000 ohne EMA	34,5	71,6	37,3	119,1	37,900	29,5		2,118	33,3	37,4

Quellen: EUROSTAT (versch. Jgg.); FAO (2005); GATT (1994); EUROPÄISCHE UNION (versch. Jgg.); eigene Berechnungen. Die Daten für den Außenhandel mit der EU und für den gesamten Außenhandel stammen aus verschiedenen Quellen und können daher in einigen Fällen inkonsistent sein.

zu kommen, ob sich die Zugangsbedingungen der ML zu den EU-Märkten, die dem Exportinteresse der ML entsprechen, als Ergebnis der UR verbessert oder verschlechtert haben. Der Einfluss, den die während der Implementierungsphase der UR (1995 bis 2000) vorgenommenen Kürzungen der MFN-Zölle auf die WPM der ML hatten, kann jedoch berechnet werden. Zu diesem Zweck wurden die WPM unter den gebundenen MFN-Zollsätzen, die am Ende der Implementierungsphase Gültigkeit hatten, erneut nach der oben beschriebenen Methode berechnet. Dabei wurden alle nach der UR verhandelten Veränderungen der Präferenzregelungen, wie z.B. die EMA, auch wenn bereits vor 2000 in Kraft, außer acht gelassen. Daher zeigen die Ergebnisse der Berechnungen, wie hoch die WPM gewesen wären, wenn im Jahr 2000 die vor 1995 gültigen Präferenzregelungen noch in Kraft gewesen wären, so dass die WPM als Folge der Senkung der EU-MFN-Zölle, absolut betrachtet, erodiert wären. Damit zeigt diese Analyse, was einer der Beweggründe für die EU und die ML gewesen sein könnte, nach der UR neue Präferenzregelungen auszuhandeln.

Die Ergebnisse dieser Berechnungen finden sich in den Zeilen 14 und 15 von Tabelle 4.1. Aufgrund der Tatsache, dass die MFN-Zölle in Prozentpunkten stärker sanken als die präferentiellen Zölle, hätte sich im Durchschnitt der ML ohne die Einführung neuer Präferenzregelungen in der Zeit von 1995 bis 2000 ein Rückgang des WPM von 14 % (Zeile 15) ergeben. Für einige ML ist der prozentuale Rückgang des WPM als Folge der UR größer als der durchschnittliche. Bemerkenswert ist hier vor allem der Fall des Libanon, dessen WPM um mehr als die durchschnittliche vereinbarte Reduktionsrate für Agrarzölle von 36 % gesunken ist, nämlich um 56 %. Die meisten vom Libanon präferentiell in

die EU exportierten Agrarprodukte unterlagen vor der UR Zöllen von 3 %, die im Rahmen der Umsetzung des AoA komplett abgeschafft wurden.

Dieser Rückgang des WPM darf nicht als absolute Verschlechterung des Marktzugangs interpretiert werden. Tatsächlich sanken fast alle präferentiellen Zölle gleichzeitig mit den MFN-Zöllen, da sie durch die in den Abkommen festgelegten Senkungsraten relativ zu den MFN-Zöllen definiert waren. Der Rückgang des WPM in Folge der UR als solcher impliziert jedoch einen gesunkenen relativen Vorteil der ML gegenüber MFN-Exporteuren in die EU.

4.4 Die Europa-Mittelmeer-Abkommen

Die bisher letzte Phase in der Entwicklung der präferentiellen Handelsregelungen zwischen der EU und den ML war die Aushandlung der Europa-Mittelmeer-Abkommen (EMA), die die vorherigen Abkommen ersetzten oder ersetzen werden. EMA sind mittlerweile mit Tunesien (1998), Israel (2000), Marokko (2000), Jordanien (2002) und Ägypten (2004) in Kraft. Ein Assoziationsabkommen mit dem Libanon wurde im Jahr 2002 abgeschlossen, jedoch sind bisher nur die Handelsbestimmungen in Kraft. Ein Assoziationsabkommen mit Algerien wurde 2001 unterzeichnet, ist jedoch bisher nicht in Kraft. Mit der Palästinensischen Autonomiebehörde wurde 1997 eine Interimsabkommen unterzeichnet und trat im selben Jahr in Kraft. Die Verhandlungen mit Syrien wurden im Oktober 2004 abgeschlossen.¹²

¹² Die meisten Abkommenstexte sind im Amtsblatt der EUROPÄISCHEN UNION (versch. Jgg.) veröffentlicht. Die bisher noch nicht ratifizierten Abkommen stammen aus folgenden Quellen: EUROPEAN COMMISSION (2002a, 2002b), EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004).

Als Gründe für die Erweiterung der Agrarhandelspräferenzen wurden häufig die Präferenzerosion als Folge der UR angeführt, und der Abschluss einer Reihe von Assoziationsabkommen der EU mit den Mitteleuropäischen Ländern (MEL), die mittlerweile zum größten Teil Mitgliedsstaaten der EU sind. In den EMA wurden bereits existierende Präferenzen i.d.R. konsolidiert und in einigen Fällen erweitert. Anders als in den vorherigen Abkommen sind die Handelspräferenzen in den EMA reziprok, d.h. erstmalig werden der EU seitens der ML ebenfalls Handelspräferenzen gewährt. Die Präferenzen für die ML sind i.d.R. auf typisch mediterrane Produkte beschränkt, und in vielen Fällen sind die Zollsensungen auf bestimmte Kalendermonate begrenzt. Die Reduktionsraten der Zölle schwanken zwischen 5 % und 100 % und dort, wo eine Zollquote oder RM die Exporte begrenzen, sind es innerhalb dieser Mengen meistens 100 %. Wie unter den Zusatzprotokollen aus den achtziger Jahren wird auf Exporte, die über eine RM hinausgingen, nicht sofort der MFN-Zollsatz angewandt, sondern die EU behält sich vor, RM in Zollquoten umzuwandeln. In einigen Fällen unterliegen die Exporte, die über eine bestehende oder künftige Zollquote hinausgehen, dem MFN-Zollsatz. In anderen Fällen werden oberhalb der Zollquote niedrigere Reduktionsraten als innerhalb angewandt. Eine Vielzahl von Zollquoten und RM wurden ab Inkrafttreten des EMA in vier gleichgroßen jährlichen Schritten von 3 % erhöht. Schließlich behielt sich die EU für einige Produkte das Recht vor, RM in beliebiger Höhe einzuführen, falls sie „feststellt, dass die eingeführten Mengen Schwierigkeiten auf dem Gemeinschaftsmarkt zu verursachen drohen“.

Zusätzlich zu den Zollpräferenzen wurden deutliche Senkungen der Einfuhrpreise für begrenzte Mengen von Orangen aus Israel und noch einigen weiteren Produkten aus Marokko vereinbart. Die Reduktionsraten zwischen 5 % und 58 % ermöglichen es den betroffenen Ländern, Produkte auf dem EU-Markt zu einem weit geringeren Preis zu verkaufen als andere Länder, die den MFN-Einfuhrpreis einhalten müssen. Als Folge können die Länder sogar dann exportieren, wenn in der Hochsaison die Preise auf dem EU-Markt unter dem MFN-Einfuhrpreis plus Zoll liegen. Falls der Preis auf dem EU-Markt über dem MFN-Einfuhrpreis plus Zoll liegen sollte, und Länder ohne präferentiellen Einfuhrpreis ebenfalls in die EU exportieren, hat der präferentielle Einfuhrpreis keine direkte Auswirkung, außer einer Absicherung, dass man der letzte auf dem Markt verbleibende Exporteur sein wird, falls das Preisniveau sinkt. Präferentielle Einfuhrpreise könnten es den Ländern in diesem Fall auch ermöglichen, Produkte von niedriger Qualität in die EU einzuführen, die zum MFN-Einfuhrpreis nicht absetzbar wären. Die Wohlfahrtseffekte reduzierter Einfuhrpreise sind schwierig zu bewerten und daher im vorliegenden Artikel nicht berücksichtigt worden. Ein Beispiel einer durch gesenkte Einfuhrpreise entstehenden Rente wird in einer Fallstudie für Tomaten aus Marokko von CHEMNITZ und GRETHE (2005) dargestellt.

Um die Auswirkungen der EMA im Vergleich mit den alten Abkommen zu bewerten, wurden Produktabdeckungen und Werte der Präferenzmargen auf den Handelsströmen der Jahre 2001 bis 2003 basierend erneut berechnet. Die präferentiellen Reduktionsraten wurden auf 2004 gültige Zollsätze angewandt, die für alle relevanten Produkte, mit Ausnahme von Reis, mit den in der WTO gebundenen Zöllen übereinstimmen. Die geplante Anhebung der Zollkontin-

gente und RM und die erfolgte Ausweitung der Präferenzen für Israel, Marokko, die palästinensischen Gebiete und Tunesien wurden in die Berechnungen einbezogen. Die Ergebnisse der Berechnungen sind in den Zeilen 16 bis 19 in Tabelle 4.1 aufgeführt.

Der durchschnittliche Anstieg der Produktabdeckung beträgt 27 %. Wie bei der vorhergehenden Erneuerung der Präferenzregelungen ist dieser Anstieg innerhalb der ML höchst unterschiedlich. Am größten ist er mit 130 % für Jordanien, am kleinsten für Tunesien mit 5 %. Für den Libanon hat sich die PA sogar verschlechtert. Das liegt im Wesentlichen an einer zuvor „leeren“ Präferenz für ein Produkt, das einen großen Anteil der libanesischen Agrarexporte in die EU ausmacht. Diese „leere“ Präferenz wurde in den Anhang des EMA nicht mehr übernommen.¹³ Aus diesem Grund impliziert der Rückgang der PA (Zeile 17) hier keine tatsächliche Verschlechterung des präferentiellen Marktzugangs. Für Israel und Libanon werden in den EMA Präferenzen für Non-Annex I Produkte gewährt. Einschließlich dieser Präferenzen würde die PA für Israel um grob einen Prozentpunkt auf 56,5 % steigen, und die PA für den Libanon würde sich mit 40,6 % fast verdoppeln. PM für diese Produkte sind jedoch schwierig zu berechnen, da die auf dem Gehalt an bestimmten Inhaltsstoffen basierenden MFN-Zölle sich für jede Lieferung unterscheiden. Non-Annex I Produkte wurden daher von der Analyse ausgeschlossen. Die durchschnittliche PA für alle ML unter den EMA beträgt 67,2 %. Das ist weniger als die PA von 78,6 %, die aus dem Abkommen von Cotonou für diejenigen AKP-Staaten resultiert, die nicht der Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder (LDC) angehören, und ebenfalls weniger als die 100 % für die LDC unter den AKP-Staaten, wenn die „Everything but Arms“-Initiative voll zum Tragen kommt (NOLTE, 2002).¹⁴

Der WPM stieg im Durchschnitt der ML um 37 % an, wobei der Anstieg zwischen 30 % für Marokko und mehr als 100 % z.B. für Jordanien variiert. Für den Libanon stieg der WPM um fast das vierhundertfache ihres vorherigen Wertes, blieb mit 0,9 Millionen € jedoch klein. Ähnlich ist die Situation in Syrien, wo der WPM sich um das Zwanzigfache seines Wertes auf 5,7 Millionen € erhöhte. Betrachtet man den enormen prozentualen Anstieg der PA sowie des WPM für Jordanien, muss man bedenken, dass beide unter den vorhergehenden Regelungen sehr klein waren. Jordaniens WPM unter dem EMA, der etwa 5 % des Wertes der in die EU exportierten Agrarprodukte ausmacht, befindet sich nun in derselben relativen Größenordnung wie die anderer ML. Der WPM von Marokko mit über 120 Millionen € am höchsten und macht mehr als die Hälfte des gesamten WPM für alle ML aus. Relativ zum Wert der Agrarexporte in die EU liegt jedoch Tunesien mit einem WPM von 16 % vorn. Im Durchschnitt der ML beträgt dieser Wert 7 %.

Bei der Interpretation dieser Zahlen muss berücksichtigt

¹³ Hierbei handelt es sich um den KN-Code 0504 (Därme, Blasen und Mägen...), für den der MFN-Zoll bereits vor der UR auf null gesenkt wurde.

¹⁴ Die Präferenzen der AKP Staaten enthalten eine wesentliche Anzahl „leerer“ Präferenzen, für Produkte, deren MFN-Zoll ohnehin null ist. Diese „leeren“ Präferenzen ausgenommen, beträgt die PA 47,7 % für nicht-LDC und 45,2 % für LDC (NOLTE, 2002).

werden, dass die aus den EMA resultierenden WPM verglichen mit denen früherer Abkommen in einigen Fällen unterschätzt sind. Das liegt daran, dass von möglichen neuen oder erweiterten Präferenzen in den EMA Handelsströme induziert werden, die falls die Datenbasis 2001-2003 ganz oder teilweise vor dem Inkrafttreten der Abkommen lag, nicht oder nicht vollständig erfasst werden. Dies ist der Fall für den Libanon und Ägypten, wo die Handelsbestimmungen erst 2002 bzw. 2004 in Kraft traten, die palästinensischen Gebiete, für die im Januar 2005 die Präferenzen erweitert wurden, und für Syrien und Algerien, deren Abkommen noch gar nicht in Kraft sind.

Bei der Analyse von Handelspräferenzen ist es generell interessant zu untersuchen, ob durch diese neue Handelsströme entstanden oder ob lediglich bereits bestehende Handelsströme günstigere Marktzugangsbedingungen erhielten. Eine umfassende Untersuchung dieser Fragestellung würde den Rahmen dieses Artikels übersteigen. Doch es gibt Beispiele für beide der angesprochenen Fälle. In Tabelle 4.2 sind marokkanische Exporte einiger Produkte aus den Jahren vor (1990-1994) und nach (2000-2003) Abschluss und Umsetzung der EMA aufgeführt.

Tabelle 4.2. Marokkanische Exporte in die EU und Zollquoten 1990-1994 und 2000-2003 (in Tonnen)

Produkt	1990-1994					2000-2003				
	Exporte in die EU		Zollquote	Zollreduktionsraten		Exporte in die EU		Zollquote	Zollreduktionsraten	
	Mittel	Max		in	oberhalb	Mittel	Max		in	oberhalb
				der Zollquote					der Zollquote	
Paprika	1 885	2 330	0		40%	7 498	12 535	0		100%
Wein	4 649	5 420	5 600	100%	80%	7 651	9 502	9 500	100%	80%
Orangensaft	23 903	34 865	16 800	100%	0%	7 733	10 606	50 000	100%	70%

Quellen: EUROPEAN UNION (versch. Jgg.); eigene Berechnungen

Die Zollpräferenz für Paprika wurde unter dem EMA im Vergleich zu den früheren Abkommen deutlich erhöht und auch die marokkanischen Exporte stiegen in der Folgezeit beträchtlich an. Auch für Wein scheint die Erweiterung der Präferenzen zusätzliche Exporte angeregt zu haben. In den Jahren vor Abschluss des EMA bewegten sich die marokkanischen Exporte nahe bei der Zollquote von 5 600 Tonnen. Unter dem EMA, das 1995 abgeschlossen wurde und 2000 in Kraft trat, wurde die Zollquote fast verdoppelt und die marokkanischen Exporte näherten sich diesem Niveau an. Eine gegensätzliche Situation zeigt sich bei den marokkanischen Orangensaftexporten in die EU. Sie überstiegen die Zollquote von 16 800 Tonnen in den Jahren von 1990 bis 1994 beträchtlich. Unter dem EMA wurden die Zollquote deutlich erhöht und die oberhalb der Quote geltenden Zölle gesenkt. In diesem Fall zielte die Einräumung der erweiterten Präferenz deutlich auf die Verbesserung der Bedingungen für bereits bestehende Handelsströme. Interessanterweise gingen die Orangensaftexporte trotz der günstigeren Konditionen für Exporteure in den Jahren nach Inkrafttreten des EMA deutlich zurück.

4.5 Diskussion der Produktabdeckung

Die PA ist als Indikator für aus Handelspräferenzen resultierende ökonomische Vorteile nur sehr begrenzt aussagekräftig. Sie gibt nicht nur keinerlei Informationen über die Tiefe der Präferenzen, d.h. eine fünfprozentige Zollsenkung

wird einer vollen Abschaffung des Zolls gleichbewertet, sondern es ist sogar möglich, dass ein Produkt als präferentiell gehandelt erfasst wird, bei dem gar keine reale Zollpräferenz existiert. Dies geschieht, wenn der MFN-Zoll auf ein bestimmtes Präferenzprodukt null ist oder auf null gesenkt wird, wie es während der Umsetzung des AoA passierte. Um die Aussagekraft der PA ein wenig zu erhöhen, kann man das Ausmaß dieser „leeren“ Präferenzen identifizieren und lediglich die „nicht-leeren“ Präferenzen zum Exportvolumen ins Verhältnis setzen. Dies wurde in Tabelle 4.3 für die ML als Aggregat und den Libanon als Sonderfall getan. Als zusätzliche Information ist in der letzten Zeile der Tabelle der Wert des nicht-leeren präferentiellen Handels zum Wert derjenigen Exporte ins Verhältnis gesetzt, die bei Einfuhr in die EU tatsächlich einem MFN-Zoll unterliegen.

Tabelle 4.3 zeigt, dass die beiden Maße der PA ohne und einschließlich leerer Präferenzen im Durchschnitt der ML für alle Abkommen sehr nah beieinander liegen. Die PA als Anteil der nicht-leeren präferentiellen Exporte an denjenigen Exporten, die einem MFN-Zoll unterliegen, ist allerdings in allen Fällen deutlich höher (Zeile 3). Das bedeutet, dass in den Abkommen mehr nicht-leere als leere Präferenzen

gewährt werden, andernfalls wäre das Standardmaß zur Berechnung der Produktabdeckung (Zeile 1) höher. Die Beobachtungen, die hier für die ML als Gruppe gemacht wurden, decken sich sehr gut mit den Beobachtungen für die einzelnen ML. In den allermeisten Fällen differieren

das Standardmaß der PA (Zeile 1) und der Anteil der nicht-leeren präferentiellen Exporte an den gesamten Exporten, die einem MFN-Zoll unterliegen (Zeile 3), um nicht mehr als 10 %. Die bemerkenswerteste Ausnahme hiervon ist der Libanon, für den die beiden Indikatoren in allen Abkommen weit voneinander abweichen. Wie bereits in der Diskussion zu Tabelle 4.1 erwähnt, gibt es in den beiden ersten Abkommen mit dem Libanon einen großen Anteil leerer Präferenzen. Für das EMA sind die PA ohne und einschließlich leerer Präferenzen sehr dicht beieinander, was bedeutet, dass es nur noch sehr wenige leere Präferenzen gibt. Der Anteil der nicht-leeren präferentiellen Exporte an den gesamten Exporten jedoch ist doppelt so hoch wie das Standardmaß der PA.¹⁵ Das liegt daran, dass weniger als die Hälfte der libanesischen Agrarexporte überhaupt einem MFN-Zoll bei der Einfuhr in die EU unterliegen.

4.6 Zusammensetzung und Größe des Wertes der Präferenzmarge

Es ist ebenfalls interessant, die Zusammensetzung des WPM der einzelnen ML aus verschiedenen Produkten näher zu beleuchten. Im Fall von Marokko resultiert etwa die

¹⁵ Für Syrien, wo der Anteil der nicht-leeren präferentiellen Exporte an den gesamten Exporten viermal so hoch ist wie die eigentliche PA, ist dieser Abstand noch größer.

Tabelle 4.3. Verschiedene Maße der Produktabdeckung für alle ML und den Libanon (%)

	1975-78er Abkommen		Revisionen bis 1995		Auswirkungen der UR 1995-2000		EMA	
	ML	Libanon	ML	Libanon	ML	Libanon	ML	Libanon
präferentieller/gesamten Agrarhandel	49,2	43,0	53,0	43,0	53,0	43,0	67,2	22,0
nicht-leerer präferentieller/gesamten Agrarhandel	47,2	0,5	51,1	0,5	50,6	0,1	65,5	22,0
nicht-leerer präf./gesamten Agrarhandel mit MFN-Zoll	54,6	1,0	59,1	1,0	58,5	0,3	75,8	46,4

Quellen: EUROSTAT (versch. Jgg.); GATT (1994); EUROPEAN UNION (versch. Jgg.); eigene Berechnungen

Hälfte des gesamten WPM aus den Exporten von Fisch und Fischprodukten und zu mehr als 10 % aus Orangen und Mandarinen. Mehr als 70 % des WPM von Tunesien stammen aus dem Export von Olivenöl und weitere 20 % aus dem Export von Fisch. Für Jordanien sind Gurken und Cornichons die wichtigsten Produkte, aus deren Export etwa 23 % des WPM stammen, und 24 % des WPM von Israel stammt aus dem Export von Schnittblumen. Für Palästina sind Blumen und Erdbeeren die einzig relevanten Produkte.

Die Beobachtung der starken Konzentration des WPM auf wenige Produkte kann für die ML generalisiert werden. In allen Fällen machen vier oder weniger Produkte auf der Aggregationsstufe vierstelliger KN-Codes mehr als die Hälfte des WPM aus. In manchen Fällen ist diese Konzentration noch ausgeprägter. Syrien erhält beispielsweise 86 % seines WPM aus dem Export eines einzigen Produkts (KN-Code 1509, Olivenöl). Tabelle 4.4 zeigt die Verteilung des WPM für jedes einzelne ML und für die ML insgesamt.

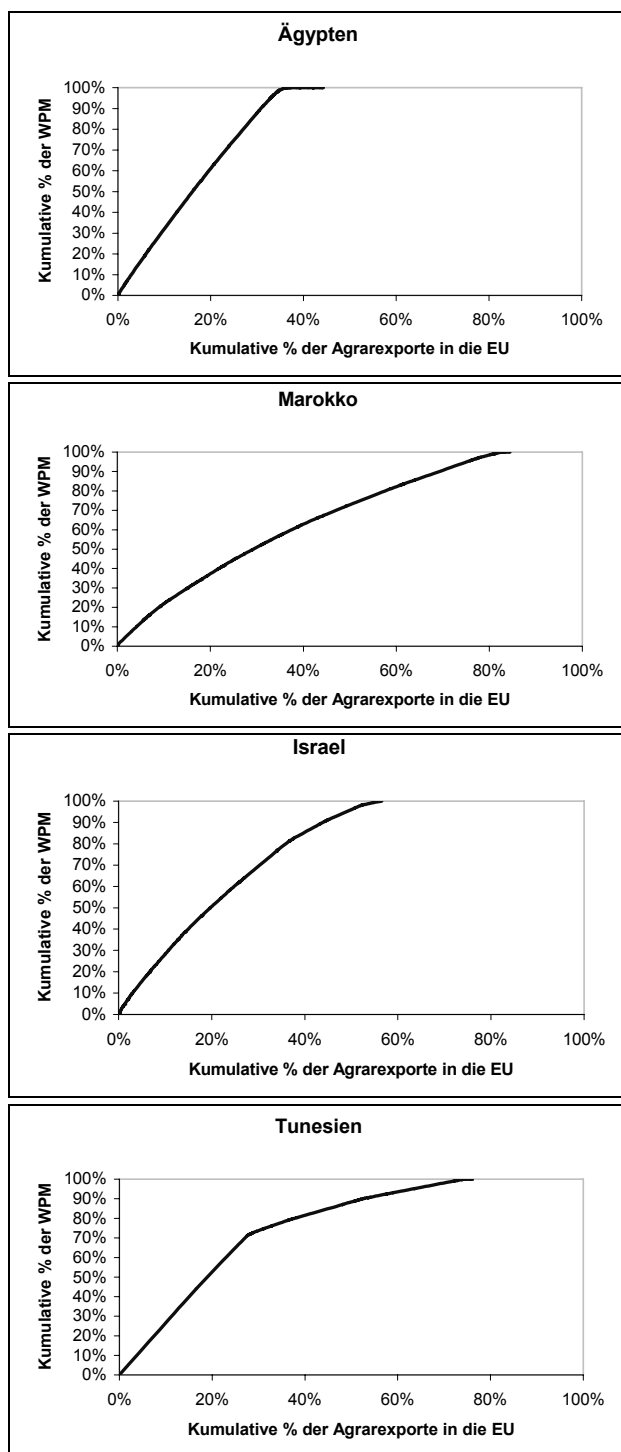
Wert der Agrarexporte des betreffenden Landes in die EU aufgetragen. Die Produkte sind der relativen Größe ihrer PM nach in absteigender Reihenfolge angeordnet. Die steigende Kurve trifft, wenn sie die PA erreicht hat, auf die 100%-Linie und läuft von da an waagrecht weiter (vgl. Tabelle 4.1). Die interessanteste Eigenschaft der Graphen ist die Krümmung der Kurven. Eine völlig gleichmäßig verteilte prozentuale PM würde in einer linearen Beziehung resultieren. Je stärker die Kurve jedoch gekrümmt ist, desto ungleicher ist die prozentuale PM der einzelnen Produkte.

Im Fall von Ägypten ist die Kurve sehr steil, was eine sehr kleine PA bedeutet, aber nahezu linear, was eine über alle Produkte fast gleiche prozentuale Präferenzmarge widerspiegelt. Die durchschnittliche prozentuale PM für präferentielle ägyptische Exporte in die EU beträgt 9,9 %. Einige Produkte, im Wesentlichen Zubereitungen von Obst und Gemüse und Fruchtsäfte, haben höhere prozentuale Präferenzmargen von bis zu 53 %. Diese Produkte haben jedoch, verglichen mit den gesamten präferentiellen Exporten, nur eine unwesentliche Bedeutung. Der Anteil von Produkten

Tabelle 4.4. Verteilung des WPM unter den EMA auf Produktgruppen (%)

	Al-gerien	Ägyp-ten	Israel	Jor-danien	Li-banon	Ma-rokko	Pa-lästina	Syrien	Tune-sien	ML insges.
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
darunter										
Fleisch und leb. Tiere	-	-	0,7	-	0,0	0,0	-	0,0	0,0	0,1
Fisch	55,0	-	-	-	0,5	32,2	-	0,0	19,3	21,9
Milchprodukte und Eier	0,1	-	0,0	-	1,2	-	-	0,2	-	0,0
Blumen und lebende Pflanzen	-	1,0	29,5	0,4	0,1	0,3	60,8	0,2	0,0	5,1
Gemüse	1,4	64,1	19,4	41,0	2,0	18,5	4,4	9,2	0,4	16,8
Obst	25,4	29,5	28,6	52,8	1,2	21,0	34,8	0,3	6,6	19,2
Getreide und Müllereierzeugnisse	-	4,4	-	-	0,8	-	-	-	-	0,2
Ölsaaten und -früchte	0,6	0,1	-	-	0,4	0,1	-	0,1	0,0	0,1
Fette und Öle	-	-	-	-	11,3	0,1	-	86,4	71,2	17,0
Zubereitungen von Fleisch und Fisch	1,5	-	2,0	-	0,6	18,2	-	-	0,4	10,3
Zucker	-	0,0	-	-	0,1	-	-	0,2	-	0,0
Zubereitungen von Getreide	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Zubereitungen von Obst und Gemüse	0,5	0,6	18,9	5,8	42,2	8,8	-	2,4	0,2	8,2
Tabak	-	-	-	-	34,4	-	-	0,8	-	0,2
Baumwolle	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sonstige	15,6	0,3	0,8	-	5,3	0,7	-	0,1	1,8	0,9

Quellen: siehe Tabelle 4.1

Abbildung 1. Kumulative WPM und Exportvolumina für ausgewählte Mittelmeerränder unter den EMA

Quelle: EUROSTAT (versch. Jgg.); EUROPÄISCHE UNION (versch. Jgg.); eigene Berechnungen

mit einer prozentualen Präferenzmarge von mehr als 15 % beträgt lediglich 0,1 % an den gesamten präferentiellen Exporten in die EU. Der Großteil des WPM Ägyptens entstammt dem Export einer sehr geringen Anzahl von Produkten. Kartoffeln, Bohnen, Zwiebeln, Tafeltrauben, Zitronen und Erdbeeren, die alle eine prozentuale Präferenzmarge nahe dem Durchschnitt haben, machen 73 % des WPM aus. Für Marokko ist die Kurve sehr viel flacher (d.h. die PA ist sehr groß), aber immer noch fast linear, was eben-

falls eine ähnlich große relative Präferenz für die meisten Produkte bedeutet. Die durchschnittliche prozentuale Präferenzmarge beträgt hier 10,7 %. Produkte mit höheren prozentualen Präferenzmargen sind beispielsweise Olivenöl, Zubereitungen von Erdbeeren und Pilze mit bis zu 35 %. Fisch und Meerestiere haben ebenfalls eine hohe prozentuale Präferenzmarge mit bis zu 20 %. Während die Erstgenannten jedoch nicht wesentlich zum aggregierten WPM Marokkos beitragen, sind Fisch und Zubereitungen von Fisch die mit Abstand bedeutendste Produktgruppe. Sie machen mehr als 50 % des gesamten WPM aus. Bei pflanzlichen Produkten sind Tomaten mit 9 % des gesamten WPM, Mandarinen mit 7 % und Orangen mit 5 % die wichtigsten Erzeugnisse. Letztere, ebenso wie die meisten Fischereiprodukte, haben eine prozentuale Präferenzmarge, die sich in der Nähe des Durchschnitts bewegt. In Israel und insbesondere Tunesien andererseits sind die Kurven stärker gekrümmt, was eine unter den Exportprodukten stärker variierende prozentuale Präferenzmarge reflektiert. Dies kann entweder an unterschiedlich hohen MFN-Zöllen oder an unterschiedlich hohen präferentiellen Reduktionsraten liegen. In diesen Fällen unterscheidet sich also nicht nur die Behandlung von Produkten mit und Produkten ohne Präferenzen, sondern auch innerhalb der Gruppe der präferentiellen Produkte sind die ökonomischen Vorteile der EU-Agrarhandelspräferenzen ungleichmäßig auf die Sektoren verteilt. Die durchschnittliche prozentuale Präferenzmarge für israelische Exporte ist mit 7,7 % niedriger als die der oben genannten Länder. Israel exportiert jedoch eine Vielzahl von Produkten in die EU, die prozentuale Präferenzmargen von mehr als 10 % und weniger als 5 % haben und die 37 % bzw. 10 % des gesamten WPM und 24 % bzw. 22 % des gesamten präferentiellen Handels ausmachen. Die Produkte mit den höchsten prozentualen Präferenzmargen sind verschiedene Sorten von Fruchtsäften mit bis zu 35 %, die jedoch keinen wesentlichen Beitrag zum gesamten WPM leisten. Für Tunesien bietet sich hier ein anderes Bild. Olivenöle, die mit bis zu 42 % die höchsten prozentualen Präferenzmargen haben, machen 71 % von Tunesiens gesamtem WPM aus. Als Folge der hohen Präferenz für Olivenöl übersteigt die durchschnittliche prozentuale Präferenzmarge Tunesiens mit 21 % die aller anderen ML. Nimmt man Olivenöl aus der Analyse heraus, stellt sich für Tunesien eine den anderen in diesem Abschnitt betrachteten Ländern sehr ähnliche Situation dar. Von Olivenöl abgesehen, tragen Fisch, Datteln und Orangen am meisten zu Tunesiens gesamtem WPM bei.

Allgemein formuliert sind die Auswirkungen auf verschiedene Produzentengruppen umso ungleichmäßiger verteilt, je größer die Fläche zwischen den Kurven und der Diagonalen eines Graphen ist und umso weniger einhellig wird die Meinung der für den Export produzierenden Landwirte über den Nutzen der Abkommen mit der EU sein.

Um schließlich einen Versuch zu unternehmen, die Bedeutung des gesamten WPM für die einzelnen ML einzuschätzen, wird dieser zur Größe wichtiger ökonomischer Indikatoren ins Verhältnis gesetzt. In Tabelle 4.5 werden die WPM unter den EMA nicht nur zum Wert der gesamten Agrarexporte in die EU ins Verhältnis gesetzt, sondern um die Bedeutung der Präferenzen auf sektoraler Ebene zu zeigen zusätzlich zum landwirtschaftlichen Bruttoinlandsprodukt (BIP) der jeweiligen ML. Außerdem wird der

Tabelle 4.5. Volkswirtschaftliche Bedeutung des WPM

	Wert der Präferenzmarge			
	in Mio. €	% d. landw. Ex _{EU}	% d. BIP _{Land- wirtschaft}	% of BIP
Algerien	1,75	4,39	0,03	0,00
Ägypten	10,98	3,58	0,07	0,01
Israel	36,55	4,25	1,23	0,03
Jordanien	0,33	4,56	0,16	0,00
Libanon	0,92	2,80	0,04	0,00
Marokko	122,34	8,84	1,91	0,32
Palästina	0,35	7,00	0,13	0,01
Syrien	5,72	4,16	0,12	0,03
Tunesien	46,60	15,86	1,83	0,21
ML gesamt	225,54	7,35	0,55	0,06

Quellen: EUROSTAT (versch. Jgg.); WORLD BANK (2005a, 2005b); INTERNATIONAL MONETARY FUND (2003); CENTRAL BUREAU OF STATISTICS (2003); EUROPEAN CENTRAL BANK (2004); eigene Berechnungen. Alle Daten beziehen sich auf den Zeitraum 2001-2003 (siehe auch Fußnoten zu Tabelle 2.1).

WPM ins Verhältnis zum gesamtwirtschaftlichen BIP gesetzt, um die Bedeutung der Präferenzen für die gesamte Volkswirtschaft zu zeigen.

Der WPM beläuft sich für alle ML auf bedeutende Anteile ihrer Agrarexporte in die EU. Die Situation sieht jedoch anders aus, wenn der WPM mit dem landwirtschaftlichen BIP verglichen wird. Nur für Israel, Marokko, und Tunesien übersteigt der WPM 1 % des sektoralen BIP, für alle anderen Länder sind es 0,2 % oder weniger. Für die ML als Gruppe macht der WPM 0,6 % des landwirtschaftlichen BIP aus. Werden die WPM mit dem gesamtwirtschaftlichen BIP verglichen, erscheinen sie natürlich bedeutend kleiner. Im Durchschnitt der ML macht der WPM 0,06 % des BIP aus und nur in den Fällen von Marokko und Tunesien übersteigen die WPM 0,2 % des BIP. Dies liegt an der Kombination ihrer relativ hohen WPM verglichen mit ihrem landwirtschaftlichen BIP und dem relativ großen Anteil ihrer Agrarsektoren am gesamtwirtschaftlichen BIP. Für alle anderen Länder beträgt der WPM 0,03 % oder weniger ihres BIP.

Ein völlig neues Element der EMA, auf das hier jedoch nicht näher eingegangen werden soll, ist die Reziprozität der Präferenzen. Die der EU von den ML gewährten Präferenzen für ihre Exporte von typischen Produkten der gemäßigten Klimate haben einen beachtlichen Umfang: Beispielsweise addieren sich die Zollkontingente für Weizen, die in den EMA mit den ML vereinbart wurden, zu mehr als 1,8 Millionen Tonnen auf, was mehr als 13 % der gesamten Weizenexporte der EU in den Jahren 2001-2003 ausmacht.¹⁶

¹⁶ Für eine Analyse der Präferenzen seitens der ML für die EU unter den EMA siehe GRETHE und TANGERMANN (1999b: 23-26). Der präferentielle Marktzugang für Weizen nach Jordanien und Syrien wird nicht durch Zollkontingente limitiert. Die Weizenexporte der EU nach Jordanien sind jedoch klein, haben sich allerdings nach Inkrafttreten des EMA im Jahr 2003 auf 100 000 Tonnen verzwanzigfacht. Die gegenwärtigen Weizenexporte nach Syrien sind ebenfalls gering. Syrien er-

5. Ausblick

In den kommenden Jahren wird eine schrittweise Ausweitung der Agrarhandelspräferenzen zwischen der EU und den ML ein wichtiges Element der gegenseitigen Beziehungen sein. Alle EMA enthalten Passagen, in denen weitere Handelsliberalisierungen zu einem von Land zu Land unterschiedlichen Zeitpunkt vorgesehen sind. Israel, Marokko, die palästinensische Autonomiebehörde und Tunesien haben bereits Erweiterungen ihrer Abkommen verhandelt. Während dieses Prozesses wird sich der präferentielle Marktzugang der ML in die EU weiter verbessern. Der Wert dieser Präferenzen basiert jedoch letzten Endes auf dem Niveau, auf dem sich die EU-MFN-Zollsätze befinden, das wiederum von der Entwicklung der EU-Markt- und Agrarpolitiken für die entsprechenden Produkte abhängt.

Aufgrund verschiedener interner und externer Faktoren bewegt sich der Trend der EU-Agrarpolitik weg vom Instrument der Preisstützung. Dieser Prozess begann 1992 mit den Reformen unter EU-Kommissar MacSharry für typische Produkte der gemäßigten Klimate. Die Agenda 2000 sowie die jüngste Reform im Zuge der Halbzeitbewertung haben diesen Prozess weiter voran gebracht. Eine deutliche Reduktion des Interventionspreises für Reis wurde im vergangenen Jahr umgesetzt, und eine Reform der EU-Zuckerpolitik, die substantielle Preiskürzungen vorsieht, wird gegenwärtig diskutiert. Viele Faktoren tragen zu diesem Prozess bei. Zum einen übt die fortschreitende Erweiterung der EU, die einige bedeutende Agrarproduzenten einschließt, großen Druck auf das Budget der EU aus. In den kommenden Jahren werden die gegenwärtigen Beitrittskandidaten Bulgarien, Rumänien und Kroatien wahrscheinlich EU-Mitgliedsstaaten werden. Die Türkei könnte einige Jahre später dazukommen. Besonders ein Beitritt der Türkei könnte zu weiteren Reformen der Politiken für mediterrane Produkte, wie z.B. Olivenöl beitragen. Ein zweiter wichtiger Faktor, der zu einer Reduktion der Agrarpreisstützung beiträgt, sind die Beschränkungen, die aus den Verpflichtungen der EU in der WTO resultieren. Die aus der UR resultierenden Verpflichtungen haben in den vergangenen Jahren bereits Änderungen in der Agrarpolitik notwendig gemacht. In der gegenwärtigen WTO-Verhandlungsrunde werden wahrscheinlich weitere Zollreduktionen und ein komplettes Auslaufen der Exportsubventionen vereinbart werden und die EU somit zum weiteren Abbau der Preisstützung zwingen.

Ein dritter, externer Faktor, der langfristig zu einer Reduktion der Protektion für mediterrane Produkte in der EU führen könnte, ist der fortschreitende Prozess einer bilateralen Handelsliberalisierung, nicht nur mit den ML, sondern auch mit vielen anderen Exporteuren von typischen Südpunkten. In den Verhandlungen mit Südafrika und den MERCOSUR-Staaten war der Agrarhandel ein für die EU herausragender Stolperstein, und sie hat bisher versucht, eine weitgehende Öffnung ihrer Agrarmärkte zu vermeiden. Auf der anderen Seite hat die EU großes wirtschaftliches Interesse an einer Liberalisierung des Handels für industrielle Waren, und es könnte für die EU in Zukunft schwie-

hebt auf Weizenimporte im Übrigen nur einen MFN-Zoll von weniger als 10 %, weshalb nicht anzunehmen ist, das Syrien aufgrund der Präferenzregelung in Zukunft große zusätzliche Weizenmengen aus der EU importieren wird.

riger werden, eine Politik des Freihandels für industrielle Güter zu verfolgen und gleichzeitig Agrarprodukte vom Liberalisierungsprozess ausnehmen zu wollen.

Aus all diesen Gründen ist anzunehmen, dass die Agrarprotektion der EU weiterhin zurückgehen wird und somit die gegenwärtigen Präferenzmargen in Zukunft erodieren werden. Obwohl sie kurzfristig interessant sind, werden die aus Präferenzregelungen resultierenden Gewinne nur von vorübergehender Natur sein. Aus Sicht der EU wird der bestehende Außenschutz gegenüber den ML aufgrund des sinkenden inländischen Preisniveaus weniger wichtig werden. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob aufwendige Verhandlungen über eine künftige Ausweitung der Agrarhandelspräferenzen für die ML eine vernünftige Politik sind. Die Transaktionskosten präferentieller Handelsregelungen sind hoch und treten auf verschiedenen Ebenen auf: In den bilateralen Verhandlungen, bei der Verwaltung unzähliger Zollkontingente und einer hohen saisonalen und geographischen Variation der Zölle sowie bei den Handelsunternehmen, die der aus den komplexen Außenhandelsregelungen resultierenden Intransparenz ausgesetzt sind und einen nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand betreiben müssen (ABBOT, 2002). Zudem lassen sowohl das Einfuhrpreissystem als auch die Existenz zahlreicher Zollquoten ökonomische Renten entstehen, die zu einer Verschwendung von Ressourcen durch „rent-seeking activities“ und nicht optimale Ressourcenallokation in der Produktion führen.

Unter dem Eindruck der hohen Transaktionskosten produktspezifischer und differenzierter Präferenzen scheint die Einbindung der Agrarexporte der ML in eine Freihandelszone eine Alternative, über die es sich nachzudenken lohnt. Aus verschiedenen Gründen dürfte der Einfluss auf die EU-Märkte gering sein. Erstens sind im Vergleich zu einem wachsenden EU-Markt die ML, was ihre Agrarproduktion angeht, relativ klein. Das sektorale BIP der ML beträgt nur 17 % dessen der EU-25 und der vier Beitrittskandidaten zusammen. Außerdem sind natürliche Ressourcen, vor allem Wasser, in den meisten ML eher knapp und begrenzen somit das Agrarexportpotential der ML. Schließlich ist aufgrund von Transportkosten und steigenden Qualitätsanforderungen die Wettbewerbsfähigkeit vieler Produzenten aus den ML begrenzt. GARCIA ALVAREZ-COQUE (2002: 408) bemerkt dazu: „only a few countries,... are able to export the quality products demanded by high-income consumers.“ GRETHE (2004) zieht ähnliche Schlüsse für die Türkei, die, im Gegensatz zu den gängigen a-priori-Erwartungen, ihre Exporte von Obst und Gemüse bei einer vollen Abschaffung der EU-Marktzugangsbeschränkungen nur relativ gering ausdehnen könnte.

Literatur

- ABBOTT, P.C. (2002): Tariff-Rate Quotas: Failed Market Access Instruments? In: *European Review of Agricultural Economics* 29 (1): 109-130.
- ATTINA, F. (2003): The Euro-Mediterranean Partnership Assessed: The Realist and Liberal Views. In: *European Foreign Affairs Review* 8 (2): 181-200.
- CENTRAL BUREAU OF STATISTICS (2003): Statistilite No. 35 – The Israeli Economy. Jerusalem, December 2003. In: http://www.cbs.gov.il/statistical/is_eco_e.pdf, 5.1.2005.
- CHEMNITZ, C. und H. GRETHE (2005): EU Trade Preferences for Moroccan Tomato Exports – Who Benefits? Contributed paper accepted for the XIth International Congress of the European Association of Agricultural Economists, “The Future of Rural Europe in the Global Agri-Food System”. 23-27 August 2005, Copenhagen.
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2004): Monthly Bulletin – December 2004. Frankfurt am Main, Januar 2004. In: <http://www.ecb.int/pub/pdf/mobu/mb200412en.pdf>, 6.1.2005.
- (2002): Monthly Bulletin – January 2002. Frankfurt am Main, December 2002. In: <http://www.ecb.int/pub/pdf/mobu/mb200201en.pdf>, 6.1.2005.
- EUROPEAN COMMISSION (2002a): Council Decision on the signing, on behalf of the European Community, of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Community and its Member States, of the one part, and the People's Democratic Republic of Algeria, of the other Part. COM(2002) 157 final, Brüssel, April.
- (2002b): Council Decision on the signing, on behalf of the European Community, of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Community and its Member States, of the one part, and the Republic of Lebanon, of the other Part. COM(2002) 170 final, Brüssel, Juni.
- (2005): External Relations: The Euro-Mediterranean Partnership. In: http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/index.htm, 19.1.2005.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004): Vorschlag für einen Beschluß des Rates über die Unterzeichnung und die vorläufige Anwendung einiger Bestimmungen des Europa-Mittelmeer-Assoziationsabkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Arabischen Republik Syrien andererseits im Namen der Europäischen Gemeinschaft. KOM(2004) 808 endg., Brüssel, Dezember.
- EUROPÄISCHE UNION (versch. Jgg.): Amtsblatt.
- EUROSTAT (versch. Jgg.): EEC External Trade. CD ROM Version.
- FAO (2005): Internet Database. In: <http://apps.fao.org>, Januar 2005.
- GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) (1994): Schedules of Market Access Concessions. Elektronische Version, Genf.
- GARCIA-ALVAREZ-COQUE, J.-M. (2002): Agricultural Trade and the Barcelona Process: Is Full Liberalization Possible? In: *European Review of Agricultural Economics* 3: 399-422.
- GRETHE, H. (2004): Effects of Including Agricultural Products in the Customs Union between Turkey and the EU. A Partial Equilibrium Analysis for Turkey. CeGE-Schriften, Center for Globalization and Europeanization of the Economy, Georg-August-Universität Göttingen, No. 9. Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main. Ebenfalls veröffentlicht unter <http://webdoc.sub.gwdg.de/diss/2004/grethe/index.html>.
- GRETHE, H. und S. TANGERMANN (1999a): The New Euro-Mediterranean Agreements – An Analysis of Trade Preferences. In: FAO (ed.): Expert Consultation on the Preparation for the Next Trade Negotiations on Agriculture. Report of a Meeting held in Rabat, Morocco, 9-11 December 1998, FAO Sub-Regional Office, Tunis, Tunisia. Neu aufgelegt als Diskussionspapier 9902. Institut für Agrarökonomie, Universität Göttingen. In: <http://www.gwdg.de/~uaao>.
- (1999b): The EU Import Regime for Fresh Fruit and Vegetables after Implementation of the Results of the Uruguay Round. In: FAO (ed.): Expert Consultation on the Preparation for the Next Trade Negotiations on Agriculture. Report of a Meeting held in Rabat, Morocco, 9-11 December 1998, FAO Sub-Regional Office, Tunis, Tunisia. Neu aufgelegt als Diskussionspapier 9901, Institut für Agrarökonomie, Universität Göttingen. In: <http://www.gwdg.de/~uaao>.

- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2003): IMF Country Report No. 03/31 – Cyprus: Selected Issues and Statistical Appendix. Washington D.C., February. In: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=16336.0>, 4.1.2005.
- JÜNEMANN, A. (2002): Six Years after: Reinvigorating the Euro-Mediterranean Partnership. In: Hanelt, C.-P. et al. (ed.): Europe's Emerging Foreign Policy and the Middle Eastern Challenge. Bertelsmann Stiftung: 59-77.
- NOLTE, S. (2002): From Lomé IV to Cotonou and EBA – An Analysis of Trade Preferences and Redistribution of Economic Benefits. M. Sc. Thesis. Göttingen, Dezember.
- POMFRET, R. (1986): Mediterranean Policy of the European Community. A Study of Discrimination in Trade. New York.
- RADWAN, S. and J.-L. REIFFERS (2003): The Impact of Agricultural Liberalization in the Context of the Euro-Mediterranean Partnership. FEMISE report, November.
- RIESS, A., P. VANHOUDT and K. UPPENBERG (2001): Further Integration with the EU: Just One Ingredient in the Reform Process. EIP Papers. 6 (2), The Mediterranean Region, a Special Report.
- SKULLY, D. (2001): Economics of Tariff-Rate Quota Administration. USDA, ERS Technical Bulletin No. 1893.
- WORLD BANK (2005a): World Development Indicators Data Query. In: <http://devdata.worldbank.org/data-query/>, 4.1.2005. Washington, D.C.
- (2005b): Country at a Glance Tables – Malta at a Glance. In: http://www.worldbank.org/cgi-bin/sendoff.cgi?page=%2Fdata%2Fcountrydata%2Faag%2Fmlt_aag.pdf, 4. Januar 2005. Washington, D.C.

Danksagung

Die Autoren danken Marco Artavia Oreamuno für die Unterstützung bei der Datenzusammenstellung und zwei anonymen Gutachtern für ihre hilfreichen Kommentare.

Kontaktautor:

DR. HARALD GRETHE

Humboldt-Universität zu Berlin

Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät,

Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus,

Fachgebiet Internationaler Agrarhandel und Entwicklung

Luisenstr. 56, 10099 Berlin

Tel.: 030 – 20 93 67 87, Fax: 030 – 20 93 63 01

E-Mail: harald.grethe@agrar.hu-berlin.de